

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática:
Estado e Políticas Públicas

**PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM MAPEAMENTO DA
APLICAÇÃO DE MODELOS INTERNACIONAIS RECENTES NA LITERATURA
NACIONAL**

Ana Cláudia Niedhardt Capella/UNESP

Alessandra Guimarães Soares/UFSCar

Felipe Gonçalves Brasil/UFSCar

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM MAPEAMENTO DA APLICAÇÃO DE MODELOS INTERNACIONAIS RECENTES NA LITERATURA NACIONAL

Ana Cláudia Niedhardt Capella/UNESP

Alessandra Guimarães Soares/UFSCar

Felipe Gonçalves Brasil/UFSCar

Resumo do trabalho:

O estudo do processo de produção de políticas públicas, como parte do campo mais amplo da ciência política, envolve um conjunto complexo de elementos: atores, suas preferências, interesses; características do contexto institucional; entre outros. Assim, estudar o processo de produção de políticas públicas consiste em um desafio para os analistas. Até o final dos anos 1970, o modelo do ciclo de políticas públicas predominou nos estudos da área. A partir de meados dos 1980, a “busca por melhores teorias” contribuiu para o desenvolvimento de outras perspectivas, como os modelos propostos por John Kingdon em 1984 (modelo de múltiplos fluxos), Sabatier e Jenkins-Smith, em 1988 (modelo das coalizões de defesa) e Baumgartner e Jones em 1993 (modelo de equilíbrio pontuado), que deram novo fôlego a esse campo de estudos. No Brasil, apesar de os estudos sobre as políticas públicas vivenciarem um período de forte expansão nas últimas décadas (Marques e Faria, 2013) não há um levantamento sobre a utilização desses modelos. A presente pesquisa busca verificar a aplicação desses três modelos teóricos em estudos sobre políticas públicas produzidos no Brasil no período de 2003 a 2013.

Palavras-chave: políticas públicas; modelos de análise; teorias de políticas públicas

Introdução

O estudo do processo de produção de políticas públicas, como parte do campo mais amplo da ciência política, envolve um conjunto complexo de elementos: atores, suas preferências, interesses e percepções; características do contexto institucional; especificidades da área setorial sob investigação; a multiplicidade de projetos e programas que integram uma política específica; períodos de tempo relativamente extensos para análise e compreensão dos efeitos da ação governamental. Assim, estudar o processo de produção de políticas públicas consiste em um verdadeiro desafio para os analistas. Um dos primeiros recursos teórico-metodológicos empregados para o estudo das políticas, no contexto das *policy sciences*, consistiu na simplificação do processo das políticas por meio da fragmentação de seu conteúdo em etapas passíveis de análise (Lasswell, 1956). A perspectiva de etapas ou fases, baseada na ideia de que todas as políticas passariam pelos mesmos estágios, permitiu não apenas simplificar o complexo processo de produção de políticas, destacando seus aspectos centrais (formulação, implementação, avaliação, entre outros) como também facilitou e impulsionou o desenvolvimento do próprio campo de estudos (DeLeon, 1999).

Esse primeiro período de desenvolvimento teórico é marcado também pela centralidade dos debates em torno do processo decisório. A análise de políticas públicas desenvolve-se como o estudo de formas racionais para aprimorar o processo decisório, com base em abordagens científicas que poderiam guiar o tomador de decisão pelas técnicas mais seguras e eficientes. Esta perspectiva, dominante nos anos 1960 e que ficou conhecida como a “guinada analítica” (*analycentric turn*) dos estudos de políticas públicas (Dunn, 1994) privilegiava uma visão racional do processo decisório e entendia a produção de políticas como um processo lógico, técnico e neutro. Abordagens baseadas no incrementalismo apresentaram críticas à perspectiva racional de tomada de decisão e também à ideia de políticas como resultado de um processo marcado por etapas sequencias e lineares. Embora apontem para formas distintas de conceber a natureza do processo de tomada de decisão, o debate entre racionalistas e incrementalistas acabou por aprisionar o estudo de políticas públicas à investigação do processo decisório.

Assim, até o final dos anos 1970, o “período clássico” dos estudos sobre políticas públicas (John, 2013) foi caracterizado por explicações baseadas na ideia de etapas ou ciclos, concentrando as análises na dinâmica do processo decisório. A partir de meados de 1980, no entanto, a “busca por melhores teorias” (Sabatier, 1999) contribuiu para o desenvolvimento de outras perspectivas. A centralidade dos estudos sobre o processo decisório cedeu lugar a abordagens que passaram a destacar a influência das ideias, da

linguagem e da argumentação na produção de políticas, abrindo espaço para a chamada “guinada argumentativa” (*argumentative turn*) (Fischer e Forester, 1993). As chamadas “abordagens sintéticas” (John, 1998) procuram oferecer elementos para o estudo das políticas públicas considerando sua complexidade, ou seja, os múltiplos aspectos que exercem influência sobre uma política, sintetizando o conhecimento produzido, sobretudo na ciência política sobre instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias. Para John (1998; 2003) são três as principais abordagens sintéticas a oferecer respostas no campo das políticas públicas: a abordagem dos múltiplos fluxos, proposta por John Kingdon em 1984, o modelo das coalizões de defesa apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith inicialmente em 1993 o modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones em 1993. Essas novas perspectivas teóricas, em grande parte complementares, deram novo fôlego ao campo de estudos em políticas públicas nas últimas décadas. Tais modelos não apenas auxiliaram a organizar as pesquisas em torno de temas como, por exemplo, a questão das mudanças em políticas públicas, ou a participação de atores, suas ideias, crenças e o “fazer” das políticas, como também estimularam novas pesquisas ao apontar questões emergentes para o estudo das políticas públicas. Hoje, considera-se que a aplicação desses modelos em vários estudos, focalizando as mais diversas políticas setoriais em países distintos, tem contribuído para ampliar os conhecimentos sobre o processo de produção de políticas (Weimer, 2008; Nowlin, 2011). As experiências de pesquisa baseadas no emprego dos modelos em diferentes realidades têm gerado extensões e revisões, já documentadas na literatura internacional e muitas vezes debatidas pelos próprios autores proponentes das abordagens. Em revisão recente sobre o desenvolvimento teórico do campo de políticas públicas, John (2013) aponta que as três abordagens constituem, ainda hoje, o “estado da arte” do campo e que há poucos avanços teóricos desde então.

No Brasil, apesar de os estudos sobre as políticas públicas vivenciarem um período de forte expansão nas últimas décadas (Marques e Faria, 2013) não há um levantamento sobre a aplicação desses modelos nas pesquisas produzidas no país. Alguns estudos buscaram apresentar e discutir formulações teóricas mais recentes, desenvolvidas no campo de políticas públicas, como por exemplo, os trabalhos de Faria (2003), Capella (2006) e Souza (2006). No entanto ainda não há levantamentos sobre a adoção desses modelos como mecanismos explicativos nos estudos produzidos no Brasil sobre políticas públicas. Assim, o presente artigo busca contribuir para suprir essa lacuna, procurando identificar e sistematizar os estudos sobre políticas públicas produzidos no país, no período compreendido entre 2003 e 2013, baseados nos três modelos teóricos já descritos. Para tanto, a próxima seção apresentará de forma detalhada os procedimentos metodológicos

adotados no estudo. Em seguida, serão apresentadas as análises sobre a incorporação de cada um dos modelos na produção acadêmica brasileira, destacando trabalhos de mestrado e doutorado, além de publicações em periódicos. Por fim, serão destacados os principais achados da pesquisa, procurando apontar a evolução da utilização dos modelos pelos pesquisadores brasileiros ao longo da última década, as áreas de conhecimento que têm se apropriado de tais perspectivas teóricas e as principais políticas setoriais investigadas com o auxílio desses modelos.

2. Metodologia

Tomando como base o estudo de Weible *et al* (2011), Leca *et al* (2008), Trottmann (2012) e Calmon e Costa (2007), objetivou-se verificar a incidência do uso dos modelos teóricos de John Kingdon (modelo de múltiplos fluxos), Sabatier e Jenkins-Smith, (modelo das coalizões de defesa) e Baumgartner e Jones (modelo de equilíbrio pontuado), pelos pesquisadores no Brasil. Para tanto foram mapeadas as teses de doutorado, as dissertações de mestrado e os artigos científicos que utilizaram esses referenciais teóricos nos últimos dez anos, ou seja, de 2003 a 2013.

Para o levantamento da produção acadêmica (dissertações e teses), foram considerados o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A escolha dessas duas bases digitais justifica-se por elas se complementarem, já que alguns trabalhos encontrados em uma base não apareciam na outra e vice-versa. Como o objetivo era abranger o maior número possível de pesquisas, as buscas foram aprofundadas em bibliotecas virtuais de teses e dissertações das Instituições de Ensino de maior incidência nos resultados preliminares de cada modelo. A análise também abrangeu os principais periódicos nacionais disponíveis na plataforma *Scientific Electronic Library Online* (SciELO).

Em um primeiro momento foram realizadas buscas nas bases de dados da internet acima descritas (utilizando palavras-chave para cada modelo) e analisado o conteúdo dos trabalhos para verificar se os modelos de múltiplos fluxos, coalizões de defesa e equilíbrio pontuado constavam no corpo do texto da pesquisa. Se a resposta fosse afirmativa, os dados eram catalogados da seguinte forma: autor/orientador, título do trabalho, instituição, tipo do trabalho (mestrado ou doutorado), área de conhecimento predominante, política setorial e ano. Essas categorias serviram para demonstrar: as instituições que se destacam na produção de conhecimento empregando esses modelos; em quais anos houve uma

maior incidência da aplicação; as áreas de conhecimento que se destacam; as políticas setoriais mais pesquisadas e o tipo de trabalho (dissertação, tese ou artigo acadêmico).

Com esses dados preliminares foi realizada uma segunda análise apenas nas bases das bibliotecas digitais das instituições com maior incidência de trabalhos: Universidade de Brasília (UnB), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Com os dados já mapeados, foi analisado o conteúdo dos trabalhos para verificar se os modelos foram utilizados enquanto referencial teórico para desenvolver os objetivos de pesquisa. Os casos em que os modelos constavam apenas na revisão bibliográfica, mas não eram aplicados foram descartados. Na última etapa foi analisado como os pesquisadores estavam se apropriando dessas teorias.¹

3. O emprego dos modelos de múltiplos fluxos, coalizões de defesa e equilíbrio pontuado no Brasil.

3.1. O modelo de múltiplos fluxos na agenda de pesquisa brasileira

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*) foi elaborado por John W. Kingdon em 1984 para a análise da formulação de políticas públicas. Kingdon examinou o processo de *agenda-setting* nas políticas de saúde e transporte no governo norte-americano. O modelo procura explicar por que algumas questões despertam a atenção dos tomadores de decisão, chegando à agenda, enquanto outras são negligenciadas.

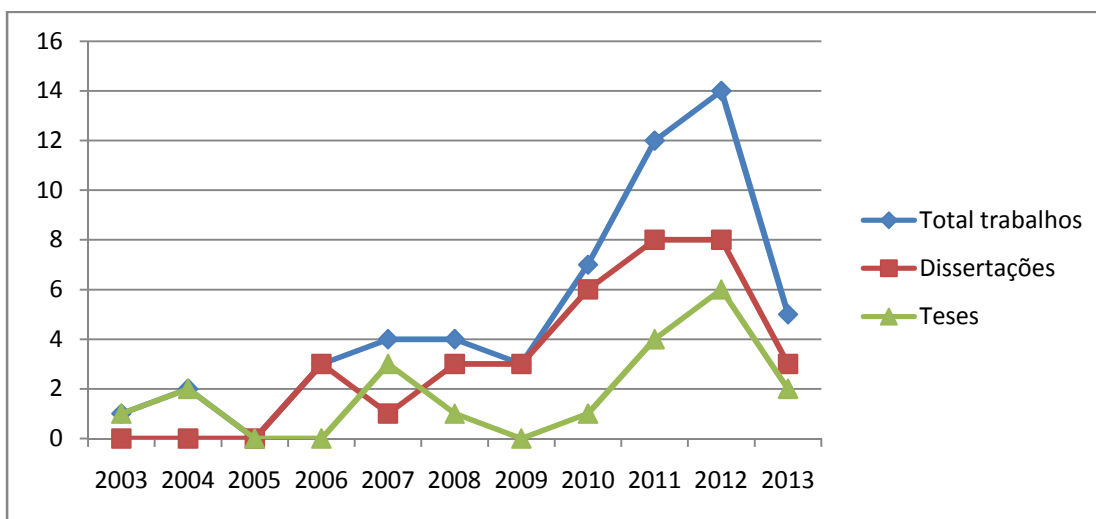
Para o autor, o acesso de uma questão à agenda depende da convergência de três processos, ou fluxos: problemas, soluções ou alternativas, e política. O fluxo de problemas é composto por questões reconhecidas como problemas pelos formuladores de políticas. Indicadores, grandes crises ou eventos dramáticos, resultados de avaliação das ações governamentais são elementos que ajudam a representar uma questão como sendo um problema que merece atenção dos formuladores de políticas. O fluxo de soluções ou alternativas contém propostas e ideias, geradas em comunidades de políticas, envolvendo *think-tanks*, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, entre outros atores que circulam à espera de oportunidade para serem implementadas. Finalmente, o fluxo da política consiste no ambiente político, envolvendo os resultados eleitorais, opinião pública, atuação de forças políticas organizadas, entre outros. O ingresso de uma questão

¹ É preciso esclarecer que alguns trabalhos que podem ter feito uso do ACF, enquanto modelo teórico explicativo, podem não constar nesse estudo em razão de alguns arquivos estarem com status de restritos (necessidade de senha para ter acesso), ou indisponíveis (impossibilidade de acessar na íntegra o conteúdo).

na agenda acontece quando esses três fluxos convergem, ou seja, quando um problema é definido, uma solução está disponível e o momento político apresenta-se favorável. Esse momento é denominado, pelo autor, como uma “janela de oportunidade” para a mudança. Para que a mudança se processe, é fundamental a presença de um “empreendedor de políticas públicas” capaz de aproveitar o breve momento de oportunidade de mudança, conectando uma ideia do fluxo de soluções a uma questão do fluxo de problemas de forma aceitável do ponto de vista do fluxo político.

Na literatura internacional, o modelo de Kingdon representou um avanço significativo nos estudos sobre formulação de políticas e tornou-se referência para diversos estudos posteriores (John, 1998). Revisões foram sugeridas por vários autores, algumas discutidas pelo próprio autor por ocasião da segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, em 2003. Algumas extensões ao modelo também foram propostas, envolvendo, por exemplo, a extensão do modelo às demais fases do processo de produção de políticas públicas (Zahariadis, 1999). A pesquisa sobre a adoção do modelo de múltiplos fluxos em estudos sobre políticas públicas produzidos no Brasil encontrou trinta e cinco dissertações de mestrado e vinte teses de doutorado, produzidas no período de 2003 a 2013. Os termos empregados na busca foram: “múltiplos fluxos”, “multiple streams”, “agenda e Kingdon”, “fluxos e Kingdon”.

Figura 1. Evolução dos trabalhos 2003 a 2013.

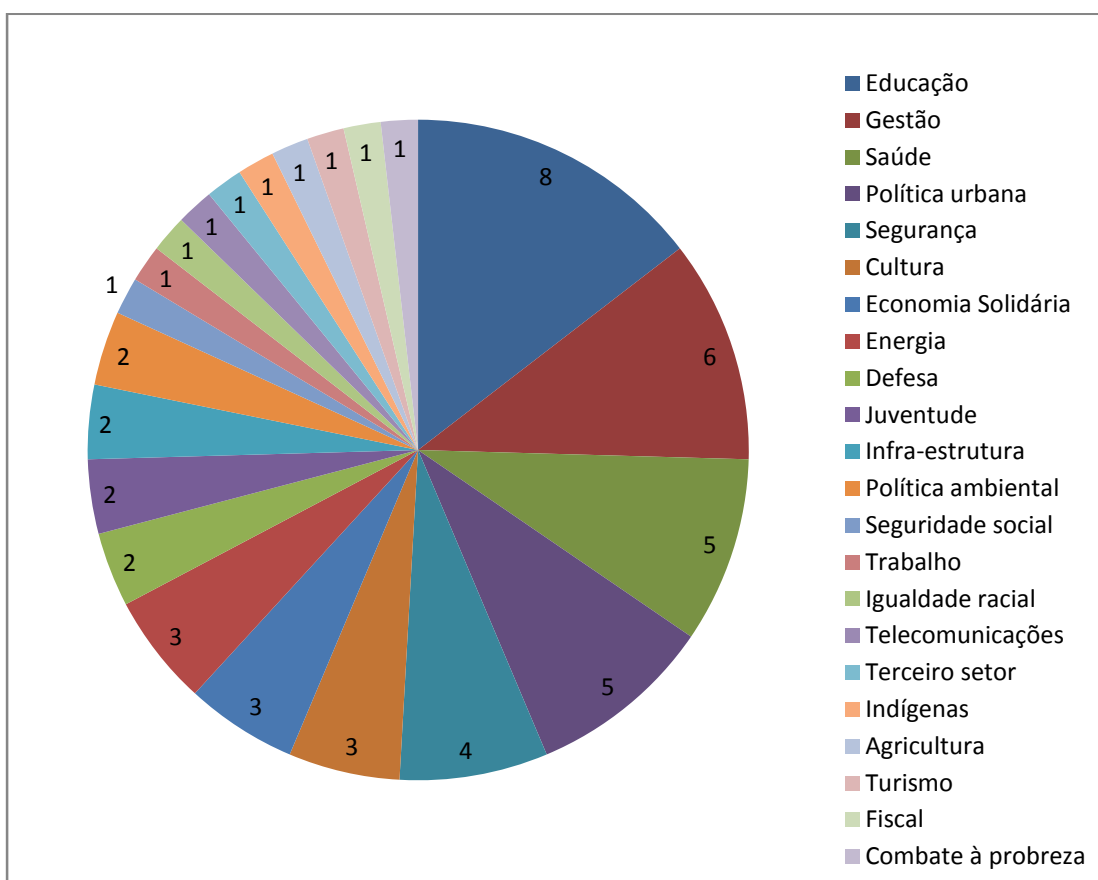


Fonte: Elaboração próprios autores.

Constatou-se uma ampla variedade de políticas setoriais investigadas com auxílio do modelo. A política mais frequentemente estudada com base no modelo de múltiplos fluxos foi educação (oito trabalhos), seguida da política de gestão (seis trabalhos), saúde e política

urbana (cinco trabalhos, cada). A política de segurança foi analisada em quatro trabalhos, cultura, economia solidária e energia figuram em três trabalhos, cada. Já as políticas de defesa, juventude, infraestrutura e política ambiental foram encontradas, cada uma, em dois trabalhos. As demais políticas foram encontradas em apenas um trabalho, cada (seguridade social, trabalho, igualdade racial, telecomunicações, terceiro setor, política indígena, agricultura, turismo, política fiscal e política de combate à pobreza).

Figura 2. Trabalhos de 2003 a 2013, organizados por políticas setoriais.

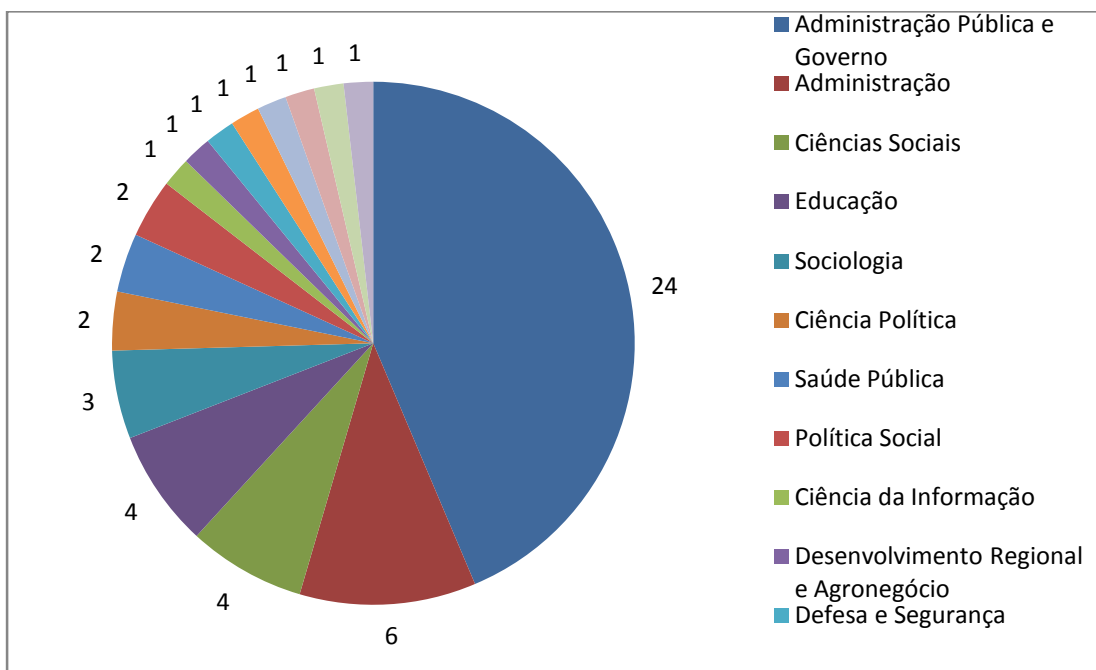


Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Além da variedade temática, observa-se também uma diversidade em termos das áreas de conhecimento nas quais os trabalhos foram desenvolvidos. O Programa de Pós-Graduação com maior número de trabalhos baseados no modelo de múltiplos fluxos é da área de administração pública, totalizando vinte e quatro trabalhos (sendo vinte desenvolvidos na EAESP/FGV e quatro na EBAPE/FGV). Embora não registrem produção tão expressiva, destacam-se as áreas de administração (seis trabalhos), ciências sociais (quatro trabalhos) e educação (quatro trabalhos). Programas nas áreas de sociologia (três trabalhos), ciência política (dois trabalhos), saúde pública (dois trabalhos) e política social (dois trabalhos) apresentaram menor quantidade de dissertações e teses baseadas no

modelo. Outros programas, nas áreas de ciência da informação, desenvolvimento regional e agronegócio, defesa e segurança, extensão rural, energia, saúde coletiva, gestão social e trabalho e ciência ambiental produziram um trabalho com base no modelo. Em termos das instituições de origem desses estudos, além da FGV destaca-se a UnB (com nove trabalhos), USP, UFBA e UFRGS (quatro trabalhos cada).

Figura 3. Linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação.



Fonte: Elaboração próprios autores.

Com relação à forma como incorporam o modelo de múltiplos fluxos em suas investigações, os trabalhos podem ser classificados em duas grandes categorias. A primeira é composta por pesquisas que adotam o modelo como elemento central da análise e como principal marco teórico. São estudos dedicados à compreensão do ingresso de um tema na agenda governamental e que buscam analisar como se originaram determinadas políticas públicas, buscando para isso identificar os fluxos, analisar a forma como eles se articulam e promovem mudanças na agenda. A segunda categoria de trabalhos aplica o modelo de forma parcial, lançando mão de outras referências teóricas para desenvolver os objetivos de pesquisa. É o caso, por exemplo, de estudos que buscam analisar diferentes momentos do ciclo de políticas públicas e empregam o modelo de múltiplos fluxos para investigar apenas a etapa de formulação, complementando a análise com outros modelos para a fase de implementação (nesse caso o registro mais constante foi a aplicação do modelo de coalizões de defesa). Há também, nessa categoria, estudos que recorrem mais aos conceitos e categorias analíticas de Kingdon, sem necessariamente recorrer à lógica da

mudança pelo mecanismo de convergência dos fluxos. São trabalhos que se apoiam fortemente nos conceitos das janelas de oportunidade, na atuação de empreendedores de políticas públicas, no processo de difusão de políticas públicas, baseados nas ideias de Kingdon, porém complementados por outras abordagens teóricas.

Foram ainda encontrados seis artigos em periódicos, distintos de autores e trabalhos verificados em teses e dissertações. Todos os artigos, encontrados em periódicos disponíveis na base Scielo, foram publicados no período mais recente (um artigo no ano de 2011, três artigos em 2012 e mais dois artigos em 2013) e quase a totalidade desses trabalhos focaliza a política de saúde (cinco artigos).

A análise permite observar alguns aspectos sobre a aplicação do modelo de múltiplos fluxos nas pesquisas sobre políticas públicas desenvolvidas no Brasil. Em primeiro lugar, destaca-se a diversidade de políticas setoriais submetidas à análise por meio do modelo (os cinquenta e cinco trabalhos de pós-graduação identificados concentraram-se em vinte e duas políticas setoriais distintas). Embora a maior incidência de trabalhos tenha sido registrada em análises destinadas ao estudo de políticas de educação, as políticas de gestão (reforma administrativa em sua maioria), saúde e política urbana também foram encontradas com maior frequência. Outro aspecto significativo sobre a aplicação do modelo é a concentração das pesquisas na área de administração pública, produção nucleada na EAESP-FGV, instituição que abriga o único curso de doutorado em administração pública no Brasil. Somadas, as áreas de administração e administração pública são responsáveis por mais da metade dos trabalhos produzidos com base no modelo de Kingdon. Por outro lado, apesar de as áreas de ciências sociais, ciência política e sociologia registrarem um quantitativo menos expressivo de trabalhos, a distribuição pelas instituições de ensino superior - todas universidades federais - é mais diversificada. A produção acadêmica oriunda de áreas do conhecimento mais diretamente ligadas a políticas setoriais, como educação e saúde também merecem destaque na adoção do modelo.

3.2 As aplicações do Modelo de Coalizões de defesa pelos pesquisadores no Brasil

O Modelo de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999), foi proposto com o objetivo de analisar as políticas públicas sem isolar uma fase do ciclo. Os autores refutam a ideia de ciclo de políticas e tentam explicar o complexo processo de produção de políticas públicas em sua integralidade. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as políticas públicas são

estruturadas em subsistemas, os quais são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas ou privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública. Dentro de cada subsistema existem entre duas a cinco coalizões de defesa, que podem ser entendidas como pessoas de várias posições políticas (funcionários públicos, representantes eleitos, empresários, pesquisadores, intelectuais, sociedade civil, entre outros) que mantêm um grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo e que compartilham crenças, valores, ideias e objetivos políticos semelhantes. O que mantém cada coalizão unida é o compartilhamento dessas crenças entre os membros sobre assuntos políticos entendidos como fundamentais.

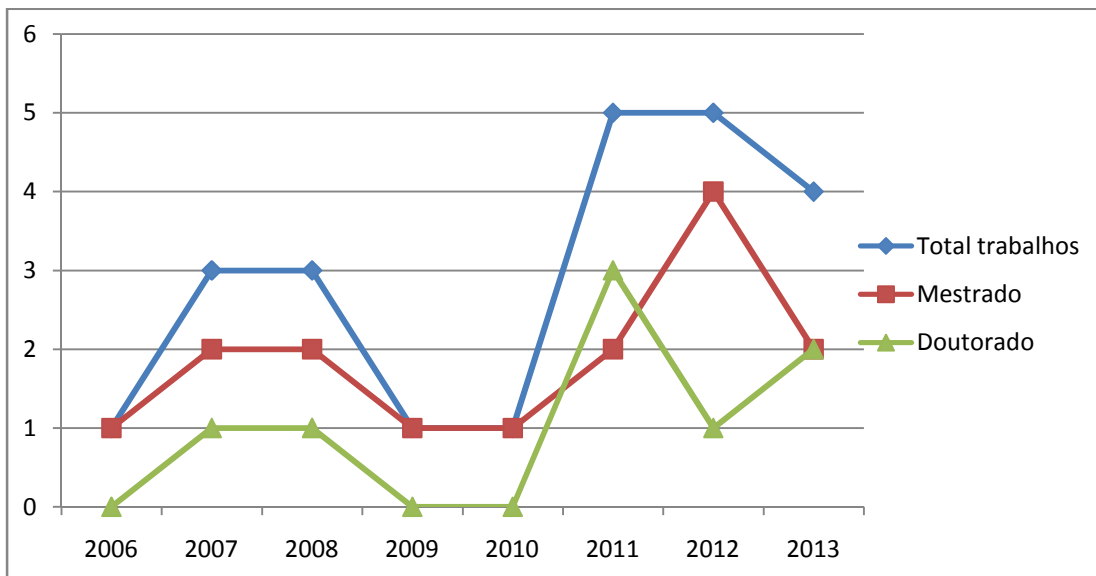
O modelo fornece critérios para explicar a mudança na política pública em longos períodos de tempo e a mudança nas convicções dos atores e também proporciona mecanismos claros para distinguir mudanças de maior e de menor porte na política. As alterações de maior porte ocorrem no núcleo político (*policy core*) e são menos frequentes, em geral são causadas por fatores exógenos ao subsistema, como questões macroeconômicas ou mudanças governamentais. Já as alterações de menor porte ocorrem nos aspectos instrumentais e são mais associadas a fatores cognitivos, isto é, estão relacionadas à concretização do aprendizado orientado a políticas públicas. Outro ponto forte deste modelo, de acordo com os autores, é a questão do aprendizado orientado a políticas públicas, que trata da capacidade, ou não, dos principais atores modificarem objetivos, estratégias e posturas a partir das experiências obtidas na dinâmica interna do próprio subsistema ou a partir de novas informações técnicas e percepções oriundas da dinâmica externa.

Em uma apertada síntese, pode-se concluir que as premissas do modelo trabalham com: (i) subsistema da política, como principal unidade de análise; (ii) necessidade de perspectiva temporal de longo prazo (uma década ou mais) e (iii) ideias e crenças como a “cola” que mantém a coalizão. Esses pressupostos permitem que os pesquisadores compreendam o processo da política pública, em especial a formação e manutenção das coalizões, a aprendizagem e a mudança política (Weible *et al*, 2011).

Para analisar como esse modelo vem sendo empregado nas pesquisas brasileiras foram mapeados os dados através das bases digitais descritas na metodologia. Nessa busca foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “ACF”, “coalizão”, “coalizão de defesa”, “Sabatier e coalizão” e “Sabatier”. Como alguns autores traduzem o termo *advocacy coalition* como “coalizão advocatória” a forma encontrada para abranger também esses trabalhos foi utilizar apenas a palavra “coalizão”. Por ser mais abrangente, esse termo foi o que se mostrou o mais útil para a busca. Na análise dos dados foram encontrados vinte e

quatro estudos que aplicam o modelo. Desses, quinze são dissertações de mestrado, oito teses de doutorado e um artigo em periódico. Verificou-se também que, enquanto modelo teórico explicativo, o ACF passou a ser utilizado apenas a partir de 2006 e que no ano de 2010 houve um aumento na produção de trabalhos que tinham como enfoque essa teoria.

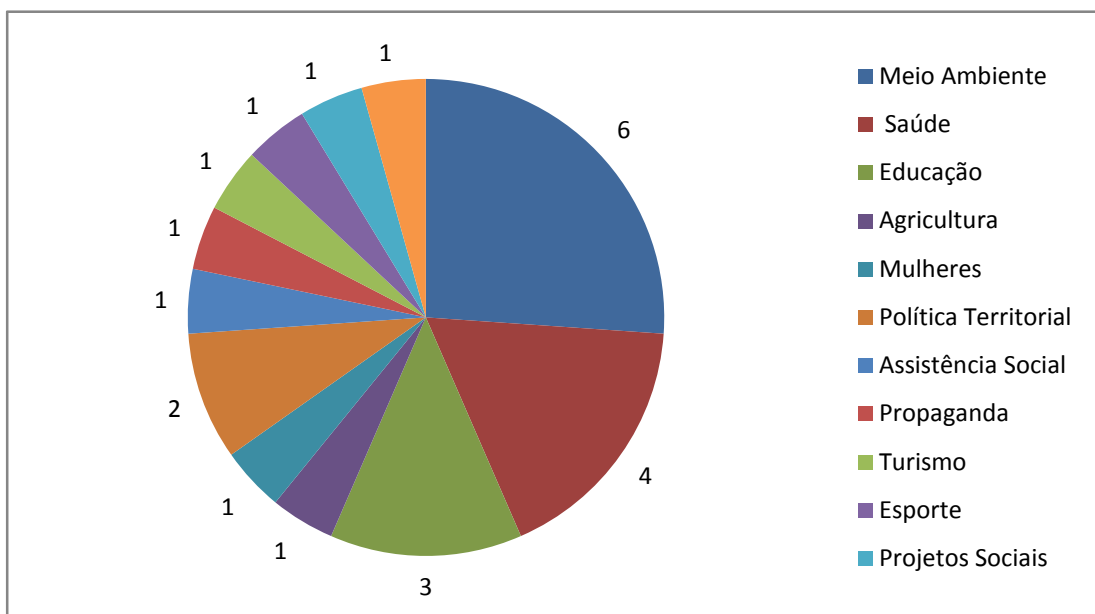
Figura 4. Evolução dos trabalhos 2003 a 2013.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Dos vinte e três trabalhos analisados, constatou-se que as políticas públicas setoriais mais pesquisadas são: meio ambiente, saúde, educação e política territorial urbana. Os oito trabalhos restantes dividem-se entre as demais políticas setoriais, isto é, um trabalho por política.

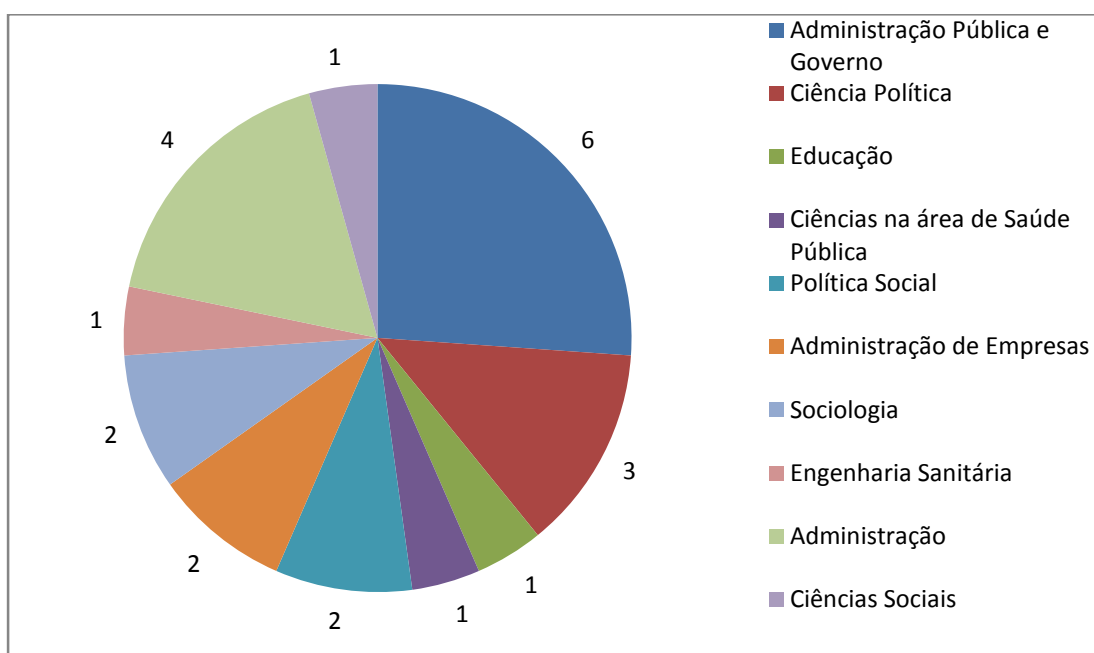
Figura 5. Trabalhos de 2003 a 2013, organizados por políticas setoriais.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

O programa de pós-graduação com maior incidência de trabalhos é o de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (quatro dissertações de mestrado e duas teses de doutorado), seguido do programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (dos quatro trabalhos, três são teses de doutorado produzidas pela UNB). A área de Ciência Política aparece em terceiro lugar, com três trabalhos, dois de mestrado e um de doutorado, todos da Universidade de Brasília. Em termos quantitativos, a UNB e a FGV, ambas com seis trabalhos cada, se destacam enquanto polos produtores de pesquisas aplicadas com o modelo do ACF, seguidas da UFRGS, com três trabalhos de mestrado, dois em Sociologia e um em Educação.

Figura 6. Linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Na análise geral dos gráficos percebe-se um aumento dos trabalhos que utilizam o ACF, principalmente a partir de 2011, muitos deles concentrados na área de Administração e em apenas duas instituições, FGV e UNB. O que se percebe é que apesar de outras áreas distintas da administração pública se valerem do modelo em suas análises, ele ainda é pouco aplicado fora do circuito da administração. A política setorial caminha no mesmo sentido, com uma forte concentração em três temas: meio ambiente, saúde e educação.

Com relação à forma como os pesquisadores brasileiros incorporam o modelo do ACF em suas pesquisas, pode-se dizer que em geral o modelo é empregado de duas formas: (i) para mapear as coalizões, suas ideias, crenças e forma de atuação na

construção do desenho da política setorial analisada (verificar influência no processo decisório) e (ii) para explicar o processo de mudança na política. Os trabalhos também podem ser divididos em três categorias. A primeira são os que utilizam esse referencial teórico para explicar determinada fase do ciclo de políticas. Nesse caso os estudos centram-se na formulação da política, ou na sua implementação. Na segunda categoria estão os trabalhos que usam o modelo como único referencial teórico. Aqui o ACF é aplicado de acordo com a metodologia fornecida por Sabatier e Jenkins-Smith, autores que desenvolveram o modelo. E, por fim, na última categoria, estão os que aplicam o ACF em conjunto com outros referenciais teóricos. Nesses casos as teorias que se destacam na aplicação em conjunto com o ACF são: modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e o neoinstitucionalismo histórico (*path dependency*).

Quanto à análise dos periódicos, na base de dados do Scielo, foi encontrado apenas um único trabalho no ano de 2013², que busca mapear as coalizões de defesa que atuaram no Plano de Desenvolvimento da Educação. Esse artigo é parte da dissertação de mestrado da autora defendida na FGV no ano de 2008. Ou seja, não se trata de um novo trabalho empregando o modelo. Acredita-se que a quase ausência de trabalhos em periódicos se deva ao fato da complexidade do próprio modelo que tem requisitos claros para o seu uso, tais como: lapso temporal superior a 10 anos; mapeamento de crenças e valores dos atores; identificação das coalizões e do subsistema em que atuam e a mudança na política. Esse desenho do ACF pode ser o principal fator que impede os pesquisadores de utilizarem o modelo em artigos científicos.

Os resultados aqui apresentados dão um panorama de como o ACF está sendo empregado no Brasil, demonstram as lacunas, em especial no que tange as políticas setoriais estudadas e lançam um grande desafio: como aproximar esse modelo de outras áreas que não administração pública.

3.3. O modelo do Equilíbrio Pontuado e suas aplicações no Brasil

Na literatura sobre processos de políticas públicas, para além dos modelos apresentados anteriormente, outro modelo denominado Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvido por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (1993), vem ganhando atenção na literatura internacional. Desenvolvido inicialmente para a análise do

² O artigo foi publicado na Rev. Adm. Pública vol.47 no.3 Rio de Janeiro May/June 2013.

processo político nos Estados Unidos, o modelo procura explicar a existência tanto de momentos de estabilidade e mudança incremental, como também, a existência de momentos de rápida e profunda mudança. A teoria do *equilíbrio pontuado* procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (Baumgartner e Jones, 1999). Assim, a proposta desse modelo é de criar uma forma de análise que permita a compreensão tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorram mudanças rápidas no processo de políticas públicas (Baumgartner e Jones, 1993; 1999).

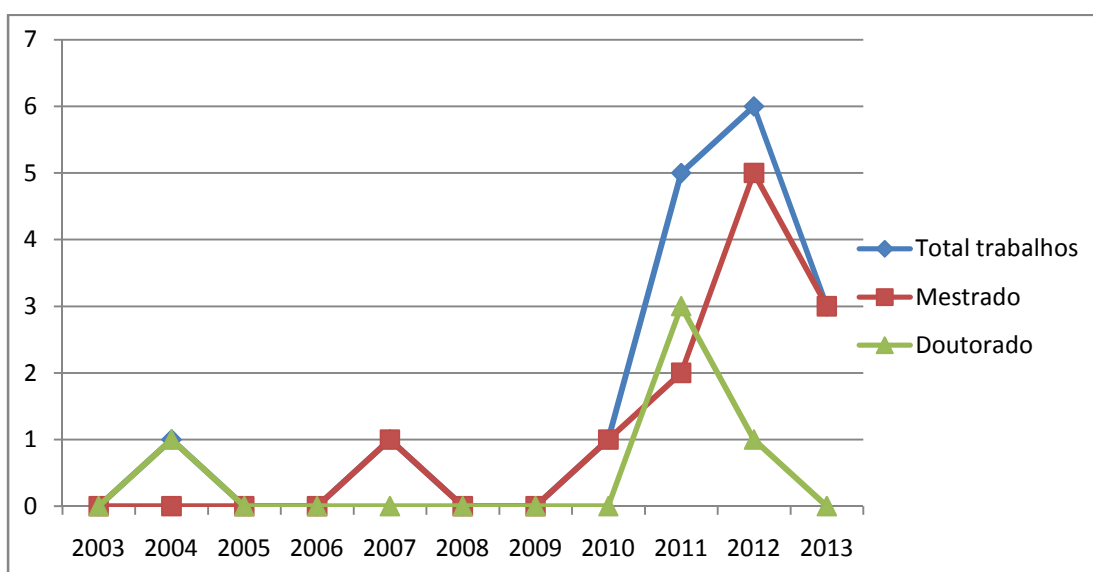
Outra grande contribuição do modelo para os estudos do processo de produção de políticas é a noção de subsistemas políticos e a importância da construção de uma imagem (*policy image*) sobre determinada decisão ou política pública, fortemente influenciada por valores e instituições. Complementando as ideias de Kingdon sobre o processo de *agenda-setting*, o modelo de equilíbrio pontuado assume que a agenda política caminha numa lógica incremental, com certa estabilidade, até que seja interrompida pela emergência de alguma nova questão – uma nova imagem associada a um tema. Outra importante contribuição do modelo de Baumgartner e Jones, diretamente relacionada com a ideia do processo de equilíbrio interrompido por instabilidades e da construção de novas *policy images*, é a ideia de subsistemas. Os autores mostram que os subsistemas de uma política pública possibilitam ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela. Isso significa que os diversos temas que surgem na agenda são tratados em subsistemas “temáticos” em que se procura assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, mas indo além: procuram também influenciar a macropolítica através da estabilidade, restringindo o número de atores e de ideias ao processo decisório. Entretanto, nem sempre é possível manter a estabilidade e impedir a entrada de atores e de novas ideias. Seja pelo papel da mídia, por acontecimentos não previstos como catástrofes e tragédias, podem ocorrer perturbações que rompem esse processo incrementalista de manutenção de ideias. Assim, a grande proposta do modelo de equilíbrio pontuado é conseguir, através da disputa pela definição de problemas e soluções (construção de *policy images* e consequente mudança na agenda), assim como pela explicação da forma como os subsistemas se organizam em momentos de equilíbrio pontuado por rupturas, mostrar como ocorre a estabilidade e também de que forma ocorrem as mudanças no sistema político.

Seguindo os critérios metodológicos estabelecidos nos modelos anteriores, foram identificados os trabalhos e instituições que têm aplicado o modelo de Equilíbrio Pontuado como instrumento metodológico central para suas pesquisas. As palavras-chave utilizadas

para tal busca foram as seguintes: "equilíbrio pontuado"; "equilíbrio interrompido" "equilíbrio baumgartner" "punctuated equilibrium" "equilíbrio pontuado baumgartner" "equilíbrio pontuado política pública" e "equilíbrio interrompido política pública". A variação entre equilíbrio pontuado e equilíbrio interrompido dá-se por uma diferenciação de tradução do termo original "punctuated equilibrium" utilizados inicialmente nos trabalhos de Capella (2004) e Souza (2006).

Integradas, as análises primária e secundária resultaram em dezessete estudos nacionais nos quais foram aplicados o modelo de equilíbrio pontuado como instrumento metodológico para condução de teses e dissertações. Como pode ser observado no gráfico abaixo, desses dezessete, doze trabalhos são dissertações de mestrado e apenas cinco foram aplicados a teses de doutorado. Além disso, ainda que o primeiro trabalho identificado a utilizar o modelo date de 2004, o modelo só passa a ser utilizado com maior frequência a partir de 2010.

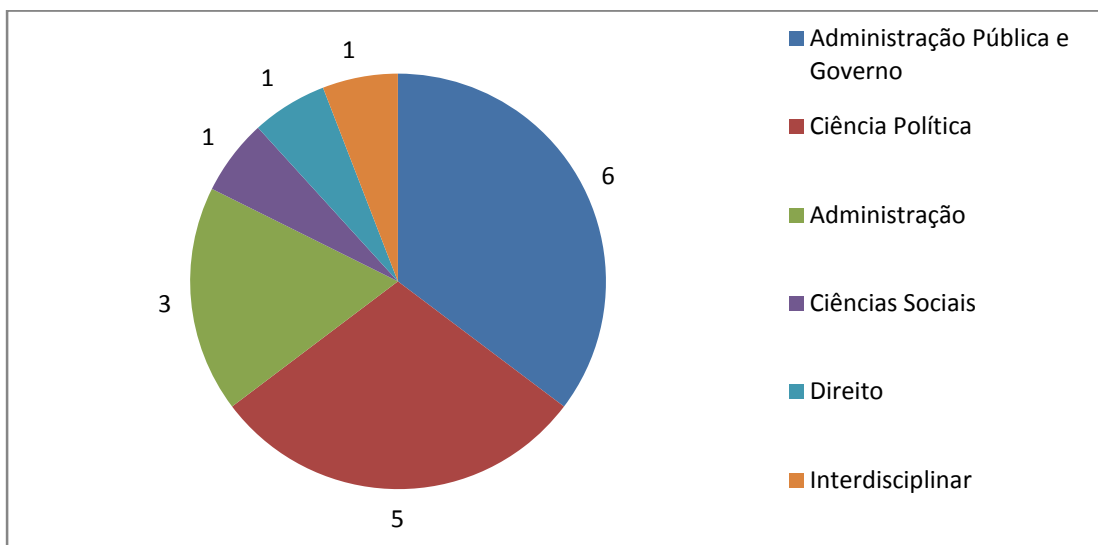
Figura 7. Evolução dos trabalhos 2003 a 2013.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Outro aspecto interessante encontrado refere-se à polarização institucional e de área de pesquisa. Do total de dezessete trabalhos, sete foram produzidos na FGV, quatro na UnB e três na USP. UFMG, UFSCar e Unisinos apresentaram um trabalho cada. Com relação a área de concentração, a polarização ocorre entre os cursos de Administração Pública, com seis trabalhos, e a Ciência Política com cinco e Administração com três trabalhos. Direito, Ciências Sociais e áreas interdisciplinares apresentaram um trabalho cada, conforme gráfico abaixo.

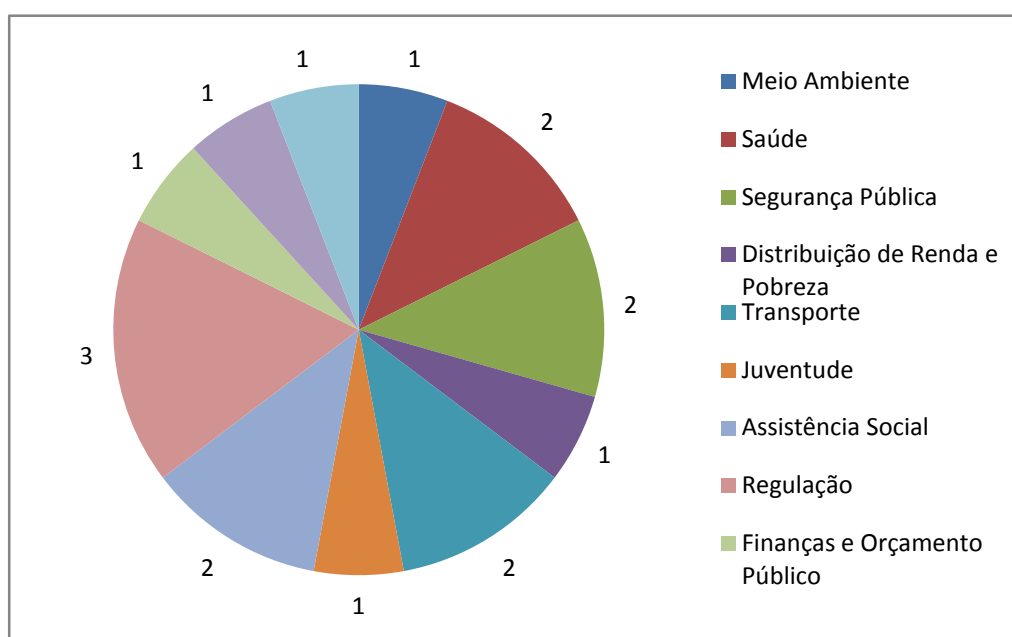
Figura 8. Linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

De forma diferente do que ocorre com a filiação institucional e a área de pesquisa, em que há uma notória polarização, ao observarmos as políticas setoriais objeto dos trabalhos encontrados, notamos uma significativa heterogeneidade setorial. Foram identificados onze tipos de políticas setoriais distintas entre os dezessete trabalhos encontrados. Apenas Segurança Pública, Regulação, Transporte, Saúde e Assistência Social possuem dois ou mais trabalhos.

Figura 9. Trabalhos de 2003 a 2013, organizados por políticas setoriais.



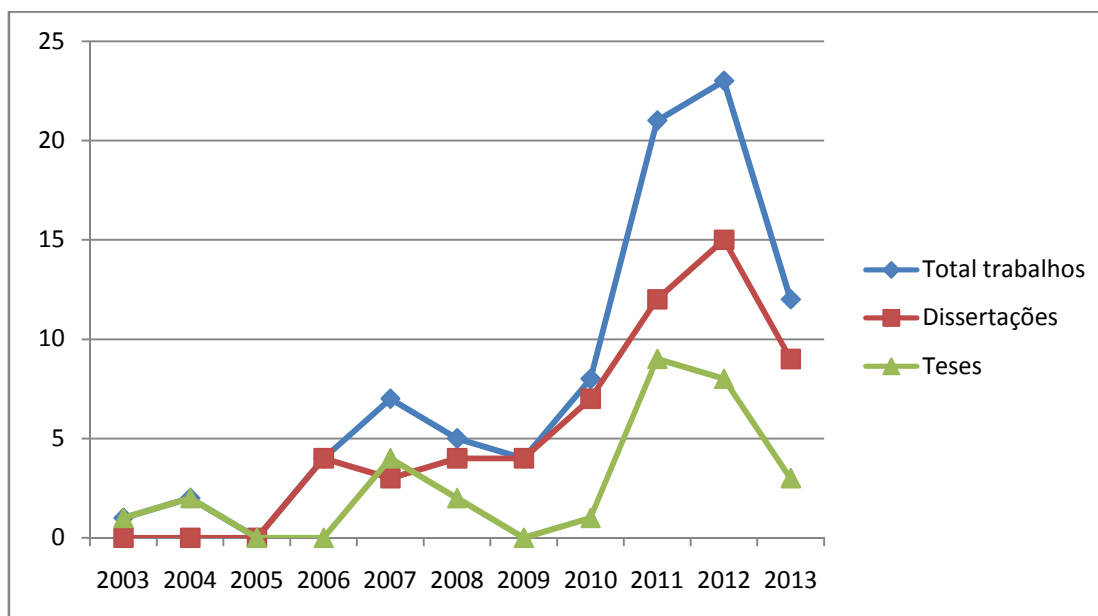
Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Considerações finais

Após analisarmos como cada um dos três modelos de análise de políticas públicas vem sendo aplicados no Brasil de 2003 a 2013, algumas considerações importantes devem ser discutidas. A primeira delas refere-se à análise integrada dos modelos, ou seja, a forma como o campo de análise de políticas vem se desenvolvendo através da aplicação dos modelos de Múltiplos Fluxos, Coalizões de Defesa e Equilíbrio Pontuado no Brasil.

O gráfico abaixo representa a distribuição entre dissertações de mestrado e teses de doutorado dos oitenta e sete trabalhos encontrados que aplicaram ao menos um dos modelos no período analisado. Conforme pode ser notado, houve uma rápida expansão na utilização desses referenciais teóricos. Dado que os primeiros estudos que aplicaram um ou mais modelos de análise de políticas públicas datam dos anos de 2003 e 2004. Nota-se que em apenas dez anos foram encontrados oitenta e sete trabalhos, com foco entre os anos de 2010 – 2013, quando o número de teses e dissertações alcançou a marca de sessenta e quatro trabalhos. Nessa perspectiva, podemos verificar um amplo crescimento da utilização desses modelos para os estudos das políticas públicas, com margem e expectativa de crescimento para os próximos anos.

Figura 10. Evolução dos trabalhos 2003 a 2013.



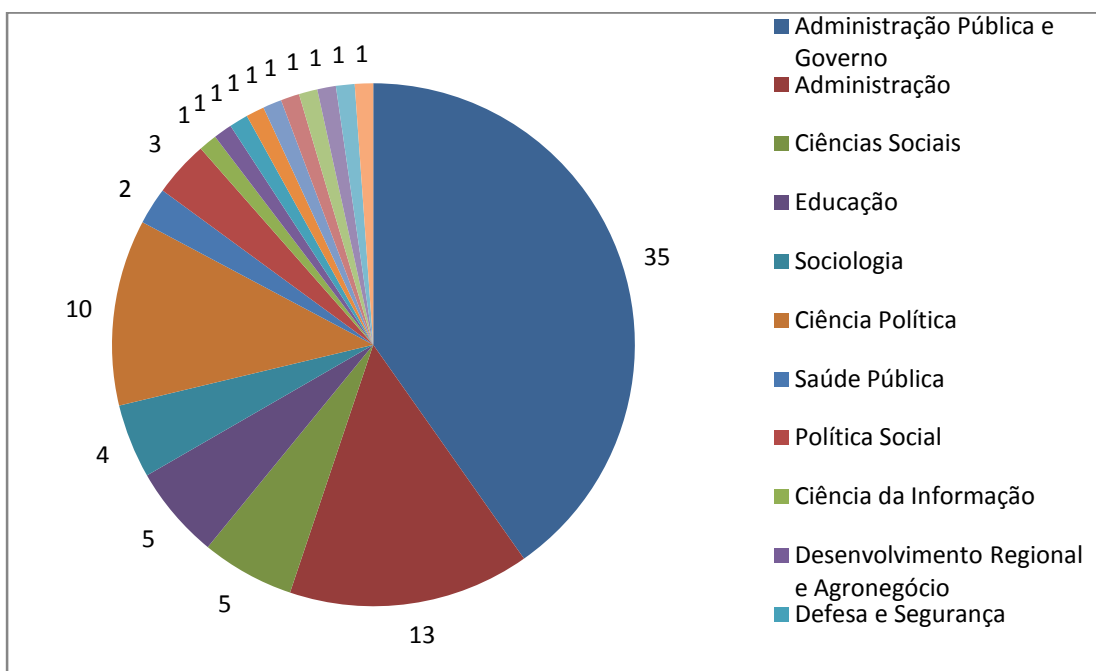
Fonte: Elaboração próprios autores.

Outra constatação importante acerca da aplicação dos modelos de análise de políticas públicas surge a partir da análise institucional, ou seja, das linhas de pesquisa onde

são produzidos esses trabalhos. Os estudos encontrados por esta pesquisa demonstraram que a aplicação dos modelos está presente em onze diferentes linhas de pesquisa. As linhas setoriais ou interdisciplinares, ainda que sejam minoria, evidenciam uma importante difusão dos modelos e dos estudos em políticas públicas. Educação, saúde, assistência, desenvolvimento regional e segurança e defesa somam 25% do total de trabalhos mapeados e aparecem como áreas setoriais importantes na aplicação desses modelos.

A outra vertente importante relacionada às linhas de pesquisa, mas não diretamente as políticas setoriais, permite identificar uma predominância dos trabalhos nas áreas correlatas a Administração Pública e a Ciência Política. Essa constatação reflete o lócus de produção do ensino e da pesquisa em políticas públicas nas universidades brasileiras. Cerca de 75% dos trabalhos mapeados estão vinculados a programas de áreas ligadas à administração (administração, administração pública, administração de empresas) ou áreas ligadas à ciência política (ciência política, sociologia, ciências sociais). Uma análise mais profunda, que compara esses dois blocos predominantes, pode indicar que as áreas de ciência política e sociais ainda têm espaço e podem crescer nos próximos anos, como vem acontecendo com a administração pública.

Figura 11. Linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação.

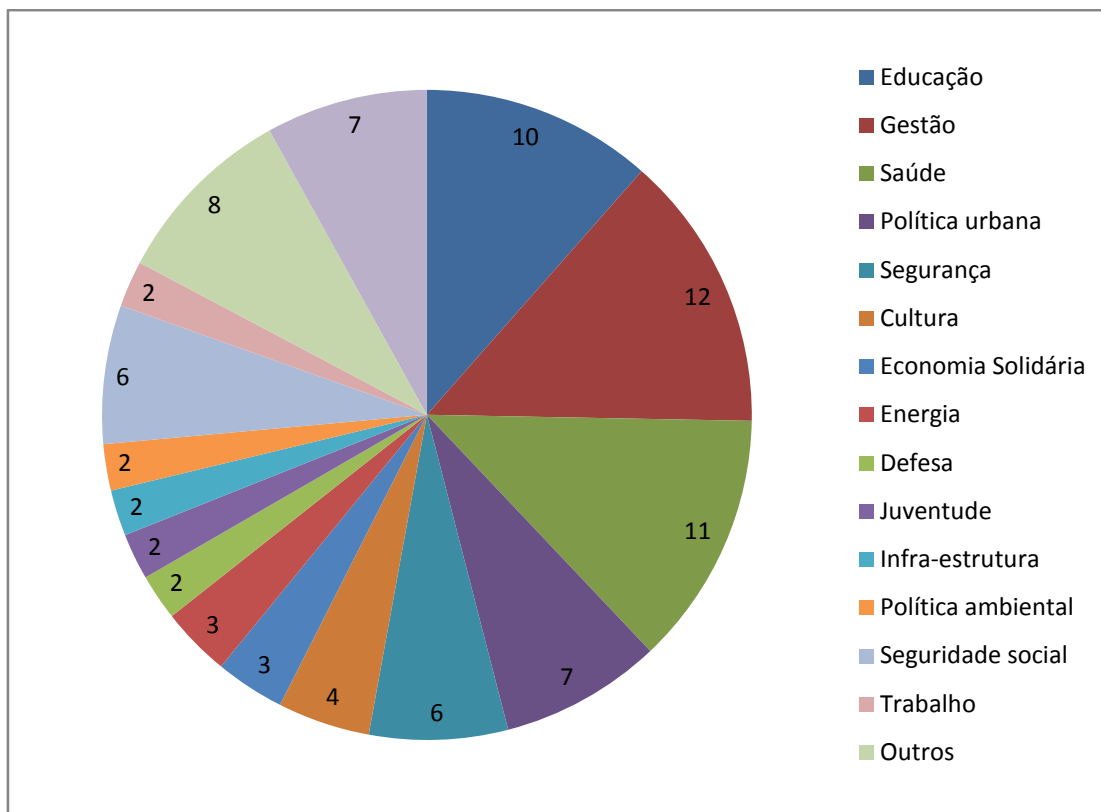


Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Conforme observado nas análises individuais, a interdisciplinaridade inerente aos estudos das políticas públicas reflete-se nas diversas políticas setoriais que figuraram como objeto de análise nos trabalhos mapeados. Mais de quinze tipos de políticas setoriais foram

identificadas como objeto de análise nos trabalhos. Educação, Gestão, Saúde e Defesa são as áreas setoriais que mais produziram trabalhos sob a análise dos modelos de Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa. Ainda assim, a variedade de políticas estudadas e o momento em que esses trabalhos são realizados tendem a apontar múltiplos caminhos possíveis para os estudos de políticas públicas.

Figura 12. Trabalhos de 2003 a 2013, organizados por políticas setoriais.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

Este estudo buscou verificar a aplicação, entre pesquisadores brasileiros, de três modelos teóricos ainda hoje bastante influentes no campo das políticas públicas (John, 2013). O levantamento realizado apresentou dados que corroboram com a pesquisa de Marques e Faria (2013) ao evidenciar uma forte expansão nos estudos de políticas públicas nas últimas décadas. Uma análise mais detalhada sugere que, dentro do campo de políticas públicas, a aplicação desses modelos em estudos nacionais seja ainda mais recente, com crescimento mais acentuado a partir dos anos 2010. A interdisciplinaridade demonstrada, quer dos objetos e políticas setoriais estudadas, quer da filiação institucional e dos programas de pós-graduação, apontam para um amplo campo de pesquisa que se abre para estudos futuros e para o crescimento e consolidação do campo de políticas públicas no Brasil.

Referências bibliográficas

- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (1999). "Punctuated- Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking". In: SABATIER, Paul. *Theories of The Policy Process*. Westview. Westview Press.
- CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Marcelo Marchesini. (2007). "Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental". In: 31^º *Encontro da ANPAD*, 2007.
- CAPELLA, Ana C. N. (2004). "O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)". *Tese de Doutorado* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. (234 p.).
- _____. (2006). "Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52).
- DeLEON, Peter. (1999). "The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?". In Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999.
- DUNN, William N. (1994). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- FARIA, Carlos A.P. (2003) "Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29).
- FISHER, Frank e FORESTER, John. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press.
- INGOLD, Karin. (2011). "Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy". *Policy Studies Journal*, p. 435–59.
- JOHN, Peter. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Cassell.
- _____. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4.
- _____. (2013). "New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". Trabalho apresentado no *International Conference on Public Policy*. Grenoble, 26-28 june.
- KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New

- York: Harper Collins.
- LASSWELL, Harold D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- LECA, Bernard, BATTILANA, Julie, BOXENBAUM, Eva. (2008). "Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship". *Harvard Business School Working Papers*. Volume 8, Edição 96 de, 51p.
- MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos A.P. (orgs). (2013). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. SP/RJ: Unesp/Fiocruz.
- NOWLIN, Matthew C. (2011). "Theories of the Policy Process: state of research and emerging trends". *Policy Studies Journal*. Vol 39, nº S1.
- SABATIER, Paul A. (1999). (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.
- SABATIER, PAUL A. (1999). "The Need for Better Theories". In Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.
- SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.
- SOUZA, Celina. (2006). "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*. Ano 8 (16), (pp. 20-45) jul-dez. Porto Alegre, UFRGS.
- TROTTMANN, Paula. (2008). "A produção científica em políticas públicas no Brasil: uma análise sob a ótica das redes sociais". *Dissertação de mestrado* apresenta à Escola de Artes Ciências e Humanidades – EACH. São Paulo, USP (219p.).
- WEIBLE, Christopher M., SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C., NOHRSTEDT Daniel, HENRY Adam Douglas. (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, 2011.
- WEIMER, David L. (2008). "Theories of and in the Policy Process". *Policy Studies Journal*. Vol 36, nº 4.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (1999). "Ambiguity, Time and Multiple Streams". In Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.
- _____. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D.C., Georgetown University Press.